

На правах рукописи

Васильев Денис Валентинович

ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА ОРГАНИЧЕСКИХ ЗАКОНОВ

Специальность: 12.00.01 - теория и история
права и государства; история правовых учений

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Казань - 2003

Работа выполнена на кафедре теории и истории государства и права Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова.

Научный руководитель:

доктор юридических наук, профессор

Щербакова Нина Викторовна

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук

Лаптева Людмила Евгеньевна

кандидат юридических наук, доцент

Рыбушкин Николай Николаевич

Ведущая организация:

Санкт-Петербургский юридический институт

Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Защита состоится 19 февраля 2004 года в 10 часов на заседании диссертационного совета К.212.081.01 в Казанском государственном университете по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская д. 18, юридический факультет ауд. 326.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Казанского государственного университета.

Автореферат разослан 16 января 2004 года.

Ученый секретарь

диссертационного совета

кандидат юридических наук, доцент

Хабибуллина Г.Р.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. С принятием Конституции Российской Федерации 1993 года начался новый этап государственного строительства в России. Коренным изменениям подверглась вся система нормативных правовых актов. В практике законотворчества появилась неизвестная ранее отечественной правовой системе разновидность закона – федеральные конституционные законы, известные в науке теории государства и права под именем «органических законов». Эти законы быстро заняли соответствующее место: за десятилетний период действия Конституции РФ было принято 13 федеральных конституционных законов, не считая еще 13 федеральных конституционных законов, вносящих изменения и дополнения в уже принятые.

Вместе с тем отечественная юридическая наука оказалась не совсем подготовленной к появлению такого рода законов по причине традиционного смещения акцентов на проблемы их реализации, содержания, качества и эффективности, в результате наметилось отставание от стремительно развивающейся юридической практики по данному вопросу. Предлагаемое в настоящем исследовании изучение и описание юридической природы органических законов в целом и федеральных конституционных законов в частности призвано хотя бы в какой-то мере восполнить этот пробел.

Органические законы прочно вошли в современную правовую действительность целого ряда государств романо-германской правовой системы. Поэтому игнорирование их существования, оставление без пристального внимания их природы и особенностей не способствует дальнейшему развитию юридической науки и практики.

Степень разработанности проблемы. Впервые термин «органические законы» был употреблен в учебнике «Теория государства и права» Голунским С.А. и Строговичем М.С. в 1940 году как обозначение разновидности обыкновенных законов, определяющих устройство отдельных государственных органов. В последующие три десятилетия (1940-60 гг.) органические законы крайне редко упоминались как в научной, так и в учебной литературе, а их определение практически ничем не отличалось от первоначального (А.И.Лепешкин, С.Ф.Кечекьян и др.). Осторожность в исследовании таких законов объяснялась тем, что они давно были известны правовым системам зарубежных государств, которые советская идеология относил к «буржуазным».

В 1970-80 гг. в юридической науке активно обсуждался вопрос о выделении так называемых «конституционных законов», что было связано с принятием Конституции СССР 1977 года, предусматривавшей ряд вопросов, по которым должны были быть приняты законы, развивающие ее положения. Одни ученые (С.С.Алексеев, Д.Л.Златопольский, В.В.Копейчиков, О.О.Миронов, А.В.Мицкевич, Л.А.Морозова, М.Г.Кириченко, Ю.А.Тихомиров, М.А.Шафир, Б.В.Щетинин и др.) высказывались за, другие (С.Л.Зивс, Е.И.Козлова, Е.В.Колесников, Е.А.Лукьянова, Н.А.Михалева, С.В.Поленина, И.С.Самощенко и др.) отрицали возможность существования конституционных законов, помимо самой Конституции. Да и практика законотворчества не давала оснований для их разграничения, поскольку формально такие законы не отличались от обычных ни порядком принятия, ни юридической силой.

Принятие Конституции РФ 1993 года, предусмотревшей в отечественной системе нормативных правовых актов новую разновидность законов, называемых федеральными конституционными, не повлекло за собой продолжения дискуссии по данному вопросу. Научная литература

либо замалчивает данную проблему, либо можно встретить прямо противоположные позиции отнесения федеральных конституционных законов к органическим или к конституционным, которые не дают всестороннего отражения их юридической природы и особенностей (М.В.Баглай, В.Е.Чиркин, Е.В.Колесников, О.Е.Кутафин, Б.А.Страшун и др.).

Объектом исследования является разграничение по юридической природе разновидностей законов в системе нормативных правовых актов.

Предметом исследования является выяснение юридической природы органических законов: юридической силы, сферы действия, содержания, порядка принятия и формы.

Целью исследования является детальное изучение, разработка и осмысление юридической природы органических законов.

Задачи исследования. Для достижения поставленной цели решаются следующие задачи:

- обобщаются сложившиеся научные подходы к понятию и содержанию категорий «органический» и «конституционный» закон;
- раскрываются основные элементы юридической природы органических законов, предлагаются их определение;
- определяются критерии отграничения органических законов от иных разновидностей законов (основных, конституционных, обычных);
- показывается самостоятельное место законов о внесении изменений и дополнений в Конституцию в системе нормативных правовых актов;
- дается анализ признаков федеральных конституционных законов в Российской Федерации;
- изучается практика федерального конституционного законотворчества в Российской Федерации;

- исследуются основные черты, присущие органическим законам в правовых системах государств Западной и Восточной Европы;
- выявляются наиболее существенные признаки органических законов в системах нормативных правовых актов стран СНГ и Балтии;
- намечаются перспективы дальнейшего научного исследования по данной проблеме.

Методологическая основа исследования. В своей работе автор использовал диалектический метод и основанные на нем частнонаучные методы: системно-структурный, исторический, формально-логический, статистический, сравнительного правоведения.

Теоретической основой исследования послужили труды представителей различных отраслей советской и российской юридической науки: С.С.Алексеева, М.В.Баглая, А.А.Белкина, А.М.Васильева, Б.В.Дрейшева, С.Л.Зивса, Д.Л.Златопольского, Д.А.Керимова, С.Ф.Кечекьяна, М.Г.Кириченко, Е.И.Козловой, Е.В.Колесникова, И.В.Котелевской, О.Е.Кутафина, А.И.Лепешкина, Е.А.Лукьяновой, В.В.Маклакова, М.Н.Марченко, О.О.Миронова, Н.А.Михалевой, А.В.Мицкевича, Л.А.Морозовой, Г.И.Муромцева, Л.А.Окунькова, А.С.Пиголкина, С.В.Полениной, И.С.Самощенко, Б.А.Страшуна, М.С.Студеникиной, А.А.Тилле, Ю.А.Тихомирова, Т.Я.Хабриевой, В.Е.Чиркина, М.А.Шафира, А.Ф.Шебанова, Б.В.Щетинина и др.

Нормативной основой исследования послужили Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, Конституции и законы СССР и РСФСР, конституции государств Западной и Восточной Европы, стран СНГ и Балтии.

Научная новизна исследования. Впервые в науке теории государства и права предложено комплексное исследование юридической природы

органических законов, основанное на детальном изучении отечественной и зарубежной теории и практики законоотворчества.

Положения, выносимые на защиту.

1. Органический закон представляет собой разновидность закона, обладающего отличительными признаками. К ним автор относит порядок принятия, юридическую силу и указание в Конституции вопросов, по которым они принимаются такие законы. Отсутствие официального закрепления всех признаков органических законов делает невозможным их объективное выделение из общей массы обычных законов.

2. Под конституционным законом следует понимать исключительно такую разновидность закона, с помощью которой вносятся изменения и дополнения в Конституцию. Основной особенностью таких законов является то, что практически вся их содержательная часть включается в текст Конституции.

3. Конституция как разновидность закона отличается как от конституционных, так и от органических законов, и занимает самостоятельное место в системе нормативных правовых актов. В целях закрепления данного положения необходимо признать за ней право на самостоятельное терминологическое обозначение «основной закон».

4. Критерием деления законов на основные, конституционные, органические и обычные (обыкновенные) выступает их юридическая природа, включающая юридическую силу, сферу действия, содержание, порядок принятия и форму.

5. Федеральные конституционные законы в системе нормативных правовых актов Российской Федерации представляют собой практическое выражение органических законов. В пользу этого говорит их соответствие традиционным общим признакам органических законов: квалифицированный порядок принятия в обеих палатах Федерального

Собрания РФ, отсутствие у Президента РФ права отклонения («вето») в отношении таких законов, предусмотренный в Конституции РФ закрытый перечень вопросов, по которым они могут приниматься, приоритет по юридической силе над обычными (федеральными) законами.

6. Отечественная юридическая практика наложила отпечаток на органические законы в Российской Федерации – федеральные конституционные законы – в виде постепенно проявляющихся специфических свойств, встречающихся только в национальной правовой системе:

- несоответствие четко обозначенного круга вопросов, предполагающего точное количество таких законов, широко востребованному внесению поправок в уже принятые законы, осуществляемому в той же форме и статистически увеличивающему заданный лимит;

- возможность издания только по предметам ведения Российской Федерации и правовые последствия принятия федерального конституционного закона по иным предметам ведения, выражающиеся в вероятном признании недействительными отдельных его положений;

- право Президента РФ возвращать такие законы для повторного рассмотрения в случае нарушения одной из палат парламента конституционной процедуры их принятия;

- возможность использования принципа «челнока» между Государственной Думой РФ и Советом Федерации РФ при принятии федеральных конституционных законов,

- наложение данных законов, предусмотренных, но еще не принятых по отдельным вопросам, на существующие и действующие законы РСФСР по тем же вопросам, что влечет проблемы в части определения порядка

внесения в последние изменений и дополнений, описанного автором как феномен «закона, которого нет» (*lex qua non* – лат.).

7. Наиболее устоявшейся практикой издания органических законов следует признать в ряде государств Западной Европы (Франция, Испания, Италия, Португалия, Австрия). Зарождение такой практики наблюдается в некоторых государствах Восточной Европы (Венгрии, Румынии, Словакии, Хорватии, Словении, Албании), что объясняется заимствованием западных моделей и наличием органических законов в Чехословакии и Югославии до разделения этих государств.

8. Органический закон как разновидность закона и практика органического законотворчества положительно восприняты в правовых системах стран СНГ и Балтии. Широкий диапазон используемых в Конституциях этих государств терминов, разнообразие форм принятия и определения места таких законов в системе нормативных правовых актов с успехом демонстрируют обширные возможности использования органических законов.

Теоретическое и практическое значение исследования. В теоретическом плане нужно отметить значение исследования для дальнейшего изучения юридической природы нормативных правовых актов в целом и законов в частности. Материалы диссертации могут быть использованы при подготовке научной и научно-практической литературы, написании научных статей, диссертаций и монографий. Практический аспект значимости исследования предполагает учет результатов настоящего исследования в части совершенствования правотворческой, интерпретационной и правоприменительной юридической практики.

Дидактическое значение исследования. Дидактическое значение исследования состоит в возможности его использования при разработке учебной, учебно-методической юридической литературы, подготовке

лекционных и практических (семинарских) занятий по курсам «Теории государства и права» и отраслевым юридическим дисциплинам, написании курсовых и дипломных работ.

Апробация результатов исследования. Основные положения настоящего исследования нашли свое отражение в 15 опубликованных научных трудах автора общим объемом 4,6 п.л.

Автор выступал с докладами и сообщениями по теме исследования на всероссийской научной конференции на тему: «Права человека в современном мире: правовой, политологический, социологический и философский аспекты», организованной Казанским государственным университетом (Казань, 10-11 декабря 1998 г.); всероссийской научно-практической конференции на тему: «Становление и развитие научных школ права в государственных университетах России», организованной Санкт-Петербургским государственным университетом (Санкт-Петербург, 29-30 апреля 1999 г.); всероссийской научно-практической конференции студентов и молодых ученых на тему: «Права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации: проблемы реализации и защиты», организованной Российской правовой академией Министерства юстиции Российской Федерации (Москва, 11-12 мая 1999 г.); всероссийской научной конференции «Понимание права», организованной Московской государственной юридической академией (Москва, 9-10 февраля 2003 г.); образовательных семинарах по программе повышения квалификации и правовой культуры организаторов выборов, проводимых Избирательной комиссией Ярославской области (Ярославль, 1998-2003 гг.); всероссийских научно-практических конференциях студентов, аспирантов и молодых ученых, организованных юридическим факультетом Ярославского государственного университета им. П.Г.Демидова (Ярославль, 1998-2003 гг.).

Материалы исследования используются автором в учебном процессе в ходе преподавания на юридическом факультете Ярославского государственного университета им. П.Г.Демидова дисциплины «Теория государства и права».

Результаты диссертационного исследования обсуждались на заседании кафедры теории и истории государства и права Ярославского государственного университета им. П.Г.Демидова.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, каждая из которых включает по два параграфа, заключения и библиографии.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** определяются актуальность, степень разработанности темы исследования, его цель и задачи, объект и предмет, методологическая, теоретическая, нормативная основы исследования, формулируются положения, выносимые на защиту, обосновывается их научная новизна, теоретическое, практическое и дидактическое значение, приводятся формы апробации результатов научного поиска.

Первая глава «Органические законы в системе нормативных правовых актов» состоит из двух параграфов.

Первый параграф «Органические законы: понятие и признаки» посвящен критическому анализу сложившихся в юридической науке подходов к понятиям «органический» и «конституционный» закон.

Наиболее последовательными сторонниками существования конституционных законов, кроме Конституции и законов о поправках к ней, были в свое время М.Г.Кириченко и Л.А.Морозова. В той или иной степени с ними соглашались С.С.Алексеев, Д.Л.Златопольский, Кудинов Н.А. и др. Противники такого подхода (С.Л.Зивс, Е.В.Колесников, Е.А.Лукьянова,

А.В.Мицкевич, С.В.Поленина и др.) отвергали возможность отнесения обычных, на их взгляд, законов к законам конституционным, к которым они четко относили Конституцию и законы о внесении в нее изменений и дополнений. В результате появились предложения о возможности двойного толкования понятия «конституционные законы» - как совокупности Основного Закона и законов о его изменении и дополнении, так и законов, составляющих так называемое конституционное законодательство.

Помимо конституционных законов целый ряд советских авторов (Голунский С.А., Строгович М.С., Кечекьян С.Ф., Лепешкин А.И. и др.) выделял так называемые органические законы, практика издания которых хорошо была известна в правовых системах некоторых буржуазных государств. В советской юридической литературе нередко происходило смешение критериев классификации, когда выделялись одновременно конституционные, органические, обыкновенные, планово-бюджетные, исключительные и иные разновидности законов.

Впервые в истории права упоминание термина «органический» применительно к правовому акту встречается во Франции в первой половине XIX века. В 1802 году Наполеон Бонапарт издал знаменитый документ, регулировавший взаимоотношения светской власти с римским папой, - «Органические статьи католического культа» («Articles organiques du culte catholique»). С тех пор термин «органический» прочно вошел в правовую терминологию. Существует, по крайней мере, два подхода к пониманию его сущности. С одной стороны, «органический» понимается как синоним характеристики в качестве чего-то «основного», «основополагающего», «стержневого» в правовой системе, например, соответствующих законов. С другой стороны, тот же термин предполагает трактовку «органический» как вытекающий или связанный с чем-то, например, с конституцией. Оба толкования, на наш взгляд, в контексте нашего исследования

представляются вполне уместными, поскольку для органических законов характерно и важное значение данных законов, и тесная связь с конституцией.

Выделение органических законов в системе нормативных правовых актов, несомненно, представляется весьма удобным для повышения эффективности правового регулирования определенных общественных отношений. Конституции, определяя перечень вопросов, по которым такие законы должны издаваться, тем самым четко обозначают наиболее важные сферы национальных правовых систем. По ним уже можно судить о системе ценностей в общем и приоритетах государственной политики в той или иной стране в частности.

Органические законы позволяют, образно выражаясь, сэкономить на тексте конституции. Наполеон Бонапарт в свое время сказал составителям французского Основного закона, что Конституция должна быть краткой и непонятной. На наш взгляд, именно органические законы, в первую очередь, призваны сделать ее полной и доступной в понимании. Усложненный порядок принятия и закрытый перечень вопросов, по которым издаются такие законы, гарантирует им стабильность. Установленный конституцией приоритет юридической силы органических законов над обычными законами должен предопределить их место в системе нормативных правовых актов.

Слабое место в концепции органических законов заключается в том, что они не имеют ни одного объективного признака, обуславливающего необходимость их выделения. Все перечисленные нами признаки (строго определенный круг вопросов, особый порядок принятия, более высокая чем у обычных законов юридическая сила) носят формальный характер и зависят от субъективного усмотрения. В этом плане стоит согласиться с

С.Л.Зивсом, последовательно отказывавшим таким законам в праве на жизнь.

Указанная нами субъективная основа выделения органических законов всегда препятствовала им в прошлом и будет мешать им в будущем при решении вопроса об однозначном их вычленении в системе нормативных правовых актов как в теории права, так и в юридической практике.

Одновременно с этим нельзя игнорировать тот факт, что данная разновидность законов была положительно воспринята во многих странах, прежде всего романо-германской правовой системы, где закон как основной нормативный правовой акт является преобладающим источником права. В соответствии с Конституцией РФ 1993 года такие законы появились и в России. Это, на наш взгляд, служит главным аргументом необходимости выделения и изучения органических законов наряду с другими разновидностями законов.

Следует признать, что федеральные конституционные законы в современной российской правовой системе наделены практически всеми признаками органических законов, известными в общемировой практике: особым порядком принятия, закрытым перечнем вопросов правового регулирования, предусмотренных в конституции, приоритетом над обычными законами. Такие законы преимущественно являются источниками конституционного (государственного) права и используются в целях экономии текста конституции.

Второй параграф «Конституционные и органические законы: разрешение вопроса о терминах» посвящен обоснованию отделения понятий «конституционный закон» и «органический закон» на примере Конституции РФ. Статья 76 Конституции РФ, определяющая формы результатов законотворчества на федеральном уровне, предусматривает только принятие федеральных и федеральных конституционных законов.

Право на существование новой разновидности закона – закона о поправке к Конституции РФ – было установлено решением Конституционного Суда РФ.

Конституция РФ представляет собой, пожалуй, единственный нормативный правовой акт, изменения в который вносятся не таким же по форме актом (например, изменения в федеральный закон вносятся другим федеральным законом), а специальным законом о поправке к Конституции РФ. Законы о поправках к конституции (конституционные законы) по своей юридической природе коренным образом отличаются не только от органических законов, но и от конституций (основных законов). Причем отличаются не только по порядку принятия и юридической силе, но и по конституционно-правовому значению в регулировании общественных отношений.

Конституционные законы обладают своеобразной юридической силой и значением одномоментного характера. Со дня вступления такого закона в силу он эту силу как бы сразу утрачивает: его содержательная часть становится неотъемлемой частью конституции, нормативно-правового акта высшей юридической силы. Таким образом, положения конституционного закона будут действовать как часть закона основного. В результате у закона о поправке к конституции остается только форма и, помимо некоторых организационно-технических моментов, определение порядка вступления в силу. В этом они схожи с федеральными и федеральными конституционными законами о внесении изменений и дополнений в федеральные и федеральные конституционные законы. Однако указанные поправочные законы принимаются в том же порядке, что и базовые, в свою очередь, у конституционных законов, имеющих по отношению к основному закону (конституции) поправочный характер, - свой особый порядок принятия и вступления в силу, отличный от порядка, предусмотренного для того закона, который он изменяет, то есть для конституции.

Все вышесказанное позволяет нам сделать вывод о наличии ряда отличительных признаков юридической природы законов о поправке к Конституции РФ, которыми вносятся изменения в главы 3-8 Конституции РФ. Эта специфика не только позволяет, но и требует выделить эту разновидность закона. Одновременно нужно установить два момента: терминологический и иерархический. Во-первых, нужно закрепить за данными законами термин «конституционные», оставив конституции характеристику как закона «основного», а федеральному конституционному закону – как закона «органического». Во-вторых, необходимо признать, что по юридической силе данная разновидность закона занимает место между Конституцией РФ (основным законом) и федеральным конституционным законом (органическим законом).

С одной стороны, следует разграничивать конституционные и органические законы, с другой стороны, выделять конституцию как основной закон из категории конституционных законов. В результате сложившийся перечень различных видов законов можно представить в следующем виде:

1. Основной закон - Конституция (Конституция РФ);
2. Конституционные законы (Законы о поправке к Конституции РФ);
3. Органические законы (Федеральные конституционные законы);
4. Обычные (обыкновенные) законы (Федеральные законы).

В результате, на наш взгляд, на примере Российской Федерации можно с уверенностью сделать вывод о суверенитете конституционных законов в системе нормативных правовых актов наряду с основными, органическим и обычными.

Вторая глава «Федеральные конституционные законы - органические законы в Российской Федерации» состоит из двух параграфов.

Первый параграф «Понятие и признаки федеральных конституционных законов в Российской Федерации» особое внимание уделяет проблемам практического применения положений Конституции РФ, закрепляющих особенности правового регулирования в отношении данной разновидности законов. Эти законы появились совсем недавно и при очередной конституционной реформе могут исчезнуть из отечественной системы нормативных правовых актов.

Активизировавшиеся в советский период споры о возможности существования таких законов имели несомненную ценность в теоретическом плане, к сожалению, отторжение опыта «буржуазных» правовых систем не позволяло в то время довести их исследование до заверченного, целостного вида. Попытки субъективного возведения отдельных существовавших законов в ранг «конституционных» (М.Г.Кириченко, Л.А.Морозова и др.) представляли собой некоторую крайность, справедливо отмеченную целым рядом авторов (С.Л.Зивс, С.В.Поленина, А.В.Мицкевич и др.).

Современное изучение таких законов зачастую граничит с другой крайностью – проводятся исследования только практического выражения органических законов – федеральных конституционных законов в отрыве от теоретических разработок и зарубежной практики. Именно поэтому в своем исследовании автор предложил целостную картину юридической природы органических законов, основанную на триаде: теория органических законов – федеральные конституционные законы как практическое выражение органических законов в Российской Федерации – зарубежная практика принятия и действия органических законов.

Количество вопросов, по которым согласно Конституции РФ должны быть изданы федеральные конституционные законы, и количество самих федеральных конституционных законов объективно совпадать не может в теории и не будет на практике. Внесение изменений и дополнений в уже

существующие «базовые» федеральные конституционные законы можно осуществить только путем принятия других «поправочных» федеральных конституционных законов. Автор предложил свой собственный перечень из шестнадцати вопросов, по которым Конституция РФ предусмотрела издание федеральных конституционных законов.

Конституция РФ установила исчерпывающий перечень вопросов, по которым должны быть изданы федеральные конституционные законы. Стоит признать, что некоторые вопросы в этом перечне дают возможность их расширительного толкования. Формулировка «иных федеральных судов» в части 3 статьи 128 Конституции РФ позволяет на уровне органического законодательства осуществлять правовое регулирование полномочий, порядка образования и деятельности тех судов, существование которых пожелает предусмотреть законодатель в судебной системе Российской Федерации.

В Конституции РФ 1993 года для обозначения различных законодательных актов используются термины «закон», «федеральный закон», «федеральный конституционный закон» в единственном или множественном числе.

Конституционный термин «федеральный конституционный закон» в единственном или множественном числе подразумевает только одно – распространение действия положений Конституции РФ, содержащих данную формулировку, на федеральные конституционные законы.

Конституционные термины «федеральный закон» и «закон» в единственном или множественном числе обладают двуликой природой. С одной стороны, в отдельных статьях Конституции РФ они имеют однозначный смысл, определяя возможность принятия по предусмотренным вопросам только федеральных законов. С другой стороны, данные термины

могут использоваться как обозначение федеральных и федеральных конституционных законов.

Вышесказанное позволяет нам констатировать, что конституционные формулировки в отношении обычных и органических законов представляют собой неоправданно запутанный терминологический клубок. Более логичным, на наш взгляд, было бы употребление термина «федеральный закон» в тех случаях, когда подразумевается конкретный федеральный закон или речь идет о федеральных законах вообще. Термин «закон» должен использоваться при определении правовой ситуации, когда можно говорить о федеральных и федеральных конституционных законах.

Второй параграф «Порядок и практика федерального конституционного законотворчества в Российской Федерации» посвящен стадиям данной разновидности законотворчества.

Обратившись к положениям части 2 статьи 108 Конституции РФ, мы можем убедиться в необычности использования терминов «принятие» и «одобрение» в органическом законотворчестве по сравнению с обычным законотворчеством: федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен Советом Федерации РФ и Государственной Думой РФ.

Если предположить, что термин «одобрение» в отношении федеральных конституционных законов имеет смысл термина «принятие» в отношении федеральных законов, получится, что в отношении федеральных конституционных законов правом принятия обладает не только Государственная Дума РФ, но и Совет Федерации РФ. Такой принцип, получивший в общемировой практике наименование принципа «челнока», характерен для законодательного процесса во Франции и Италии, где в случае расхождения в позициях палат Парламента многократное движение законопроекта между ними продолжается до тех пор, пока палаты не придут

к согласию. На практике же федеральные конституционные законы, как и федеральные законы, принимаются Государственной Думой РФ и одобряются Советом Федерации РФ.

При буквальном прочтении части 2 статьи 108 Конституции РФ вырисовывается порядок издания федеральных конституционных законов, согласно которому первым органический закон одобряет Совет Федерации РФ, а затем уже его одобряет Государственная Дума РФ. Единственным аргументом является норма части 2 статьи 104 Конституции РФ, согласно которой законопроекты вносятся в Государственную Думу РФ. Отсюда вытекает закономерность последовательности этапов органического законотворчества, подтвержденная практикой издания всех существующих на сегодняшний день федеральных конституционных законов.

Любопытным представляется факт: при официальном опубликовании федеральных конституционных законов, изданных до 2001 года в тексте присутствует указание на «принятие» Государственной Думой РФ и «одобрение» Советом Федерации РФ, в то же время с 2001 года законодатели предпочитают вариант указания на «одобрение» Государственной Думой РФ и «одобрение» Советом Федерации РФ.

Формулировка, согласно которой федеральные конституционные законы принимаются (одобряются) «большинством не менее», закрепленная в части 2 статьи 108 Конституции РФ, приводит нас к выводу, что термины «большинством» и «более половины» применяются в случаях принятия или одобрения федеральных законов простым большинством от общего числа депутатов Государственной Думы РФ и Совета Федерации РФ, в свою очередь, термин «не менее» применяется в случаях принятия или одобрения федеральных законов уже квалифицированным большинством от общего числа депутатов Государственной Думы РФ и Совета Федерации РФ. Следовательно, логичным будет предположить, что поскольку федеральные

конституционные законы принимаются (одобряются) квалифицированным большинством от общего числа депутатов Государственной Думы РФ и Совета Федерации РФ, то и в формулировке «большинством не менее» смысловое ударение будет падать на термин «не менее».

В понятии «официальное опубликование» следует выделять две самостоятельные категории: «дата официального опубликования» и «официальный текст». В отличие от «даты официального опубликования», которая может быть лишь одна, «официальный текст» закона содержат все три официальных печатных издания («Российская газета», «Парламентская газета», «Собрание законодательства РФ»).

Если в законе определено, что он вступает в силу со дня официального опубликования, при этом в официальном опубликовании допущен разрыв в датах выхода официального печатного издания, - ситуация разрешается в зависимости от того, на какую часть закона приходится такой разрыв. В случае, если разделен текст закона, такой закон вступает в силу в день официального опубликования последней его части, если разделен текст закона и его приложения, такой закон, в свою очередь, вступает в силу в день официального опубликования только текста закона без приложений.

Третья глава «Органические законы в зарубежных странах» состоит из двух параграфов.

Первый параграф «Органические законы в государствах Западной и Восточной Европы» посвящен изучению положений конституций государств Западной и Восточной Европы и анализу органических законов в конституциях данных государств, чтобы почерпнуть из них опыт правового регулирования данной разновидности законов, неизвестной ранее российской системе нормативных правовых актов. В итоге проведенного нами сравнительного анализа конституций государств Западной и

Восточной Европы, относящихся к романо-германской правовой системе, можно предложить следующие выводы.

Органические законы существуют в системе нормативных правовых актов Франции, Испании, Португалии, Италии, Австрии, Словакии, Хорватии, Румынии, Албании, Венгрии, Словении. В юридической практике каждой из стран органические законы обретают свое конкретное наименование:

- Франция, Испания, Португалия, Румыния, Хорватия - «органические»;
- Италия, Словакия - «конституционные»;
- Австрия - «федеральные конституционные»;
- Албания, Венгрия, Словения - без особого наименования.

В Португалии и Хорватии «конституционными» называются законы, с помощью которых вносятся изменения и дополнения в конституцию.

Органические законы в указанных странах отличаются по порядку принятия, точнее по количеству голосов депутатов парламента, необходимых для этого:

- абсолютным большинством - Франция, Испания, Португалия, Италия, Румыния;
- квалифицированным большинством в три пятых - Словакия;
- квалифицированным большинством в две трети - Австрия, Хорватия, Албания, Венгрия, Словения.

Перечень вопросов, по которым конституции предусматривают принятие органических законов, довольно традиционен. Как правило, предусматривается верховенство по юридической силе таких законов над обычными.

Второй параграф «Органические законы в странах СНГ и Балтии» посвящен сравнительно-правовому анализу Конституций государств СНГ и Балтии на предмет определения наличия и специфики органических законов.

Из четырнадцати Конституций, исследованных нами, издание органических законов предусматривают одиннадцать. Упоминание об органических законах отсутствует в Конституциях Армении, Туркменистана и Узбекистана.

Органические законы в Конституциях стран СНГ и Балтии именуются по-разному:

- «органические» - в Конституциях Грузии и Молдовы;
- «конституционные» - в Конституциях Литвы, Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана;
- «основные» - в Конституции Азербайджана;
- «особые» - в Конституции Латвии;
- «программные» - в Конституции Беларуси.

Остались без самостоятельного места в терминологии органические законы в Конституции Эстонии - «законы, принимаемые большинством членов Парламента» и в Конституции Украины - «законы, принимаемые не менее чем двумя третями от конституционного состава Парламента».

Причем лишь в Конституциях двух государств предусмотрено четкое разграничение всех разновидностей законов.

1. В Конституции Молдовы:

- обычные - «ординарные»;
- органические - «органические»;
- конституционные - «конституционные».

2. В Конституции Азербайджана:

- обычные - «текущие»;
- органические - «основные»;
- конституционные - «конституционные».

Во всех Конституциях, содержащих органические законы, перечни вопросов, по которым они издаются, в принципе значительно не расходятся.

В отношении специфики принятия органических законов нами было выявлено несколько наиболее часто встречающихся способов:

- большинством голосов от всех депутатов Парламента - в Конституциях Литвы, Эстонии, Молдовы, Грузии;
- не менее трех пятых - в Конституции Беларуси;
- не менее двух третей - в Конституциях Украины, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана;
- не менее восьмидесяти трех голосов - в Конституции Азербайджана.

Однако следует учитывать, что в Беларуси, Казахстане и Кыргызстане Парламент состоит из двух палат, следовательно, указанное количество голосов необходимо набрать в обеих палатах.

На основании представленного в третьей главе исследования можно четко определить все возможные и наиболее часто встречающиеся в общемировой практике способы правовой регламентации органических законов.

Заключение посвящено выводам, сделанным автором в результате проведенного исследования юридической природы органических законов, и перспективам продолжения исследования данной проблемы.

Помимо появления органических законов второй значимой новеллой в системе нормативных правовых актов стала предоставленная Конституцией РФ 1993 года возможность всем субъектам федерации осуществлять собственное правовое регулирование путем принятия законов. За последние десять лет регионы активно пользовались этим правом и законы субъектов Российской Федерации заняли прочное положение в системе нормативных правовых актов. Субъекты федерации благодаря Конституции РФ 1993 года также получили возможность принимать собственные конституцию (республики) или устав (все остальные субъекты).

В теории и на практике еще ни разу не поднимался вопрос об использовании классификации законов на основные, конституционные, органические и обычные на уровне субъектов федерации. Наличие конституции или устава, которые без труда можно идентифицировать как основной закон, предполагает возможность принятия законов о внесении в них изменений и дополнений – типичных конституционных законов. Остальные законы в регионах можно с уверенностью отнести к обычным законам. С другой стороны, каждый субъект может ввести в свою систему нормативных правовых актов органические законы, установив для них перечень вопросов правового регулирования, особый порядок принятия, а также их приоритет перед обычными законами. Как показывает общемировой опыт органического законодательства, специальное наименование вовсе не является необходимым атрибутом таких законов, хотя чисто формально позволяет с ходу определить их существование.

Представленное диссертационное исследование позволяет сформулировать определенные практические рекомендации различным субъектам федерального конституционного законодательства в Российской Федерации:

1. Органические законы в целом и федеральные конституционные законы в частности представляют собой стабилизирующий компонент законодательства. Принятие таких законов должно быть максимально обусловлено необходимостью адекватного правового регулирования общественных отношений. Следовательно, число «поправочных» федеральных конституционных законов, вносящих изменения и дополнения в уже существующие «базовые» должно быть минимальным.

2. Введение в российскую систему нормативных правовых актов органических законов в случае его последовательной реализации должно предотвратить падение их значимости в правовом сознании, несмотря на

регулярно поступающие предложения о принятии таких законов по вопросам, которые сами законодатели сочтут необходимым урегулировать с их помощью. Количество и содержание таких вопросов четко определено в Конституции РФ.

3. Порядок принятия органических законов, известный в отдельных зарубежных странах, и порядок принятия федеральных конституционных законов в Российской Федерации закрепляет возможность использования принципа «челнока», предоставляющего возможность верхней палате парламента, с одной стороны, первой одобрять такой закон, с другой стороны, препятствовать вступлению его в силу до тех пор, пока ее позиция не будет максимально учтена в согласованной редакции. Данное положение должно найти реальное отражение в регламентах палат Федерального Собрания РФ. Совет Федерации РФ должен стать действительно равноправным с Государственной Думой РФ субъектом федерального конституционного законотворчества. Его роль в данном случае должна существенно отличаться от слабо выраженного участия в процессе принятия федеральных законов.

4. Право Президента РФ возвращать без рассмотрения федеральные конституционные законы в палаты Федерального Собрания РФ, аналогичное праву возвращать федеральные законы, должно быть подтверждено или отвергнуто Конституционным Судом РФ в рамках рассмотрения соответствующего обращения от одного из установленных Конституцией РФ субъектов. Прецедент с Федеральным конституционным законом «О Правительстве РФ» должен либо постфактум получить правовое обоснование, либо быть признан неконституционным.

5. Необходимо обратить самое пристальное внимание на соблюдение сроков в процессе законотворчества всех видов. Должна быть установлена позиция Конституционного Суда РФ по вопросу конкуренции дат

официального опубликования законов в «Российской газете» и «Парламентской газете», по вопросу вступления в силу законов в случае, если публикация текста производилась в течение нескольких дней, по вопросу отнесения к понятию «полный текст» приложений к законам и иным не менее значимым вопросам законотворчества, поставленным в нашей работе.

***Основные положения диссертации отражены
в следующих научных трудах автора:***

1. Правовые акты органов местного самоуправления (печальный опыт г. Ярославля) // Власть и права человека: Статьи и выступления участников Российской научно-практической конференции. Ярославль, 27-29 октября, 1998 г. - Москва: Изд-во МНИМП, 1998. - Т. 2. - С. 15-18. - 0,3 п.л.

2. Проблемы официального опубликования и вступления в силу законов субъектов Российской Федерации // Права человека в современном мире. Правовой, политологический, социологический и философский аспекты. Материалы всероссийской студенческой научной конференции, посвященной 50-летию Всеобщей декларации прав человека. - Казань, 1999. - С. 109-113. - 0,3 п.л.

3. К вопросу о юридической природе федеральных конституционных законов // Становление и развитие научных школ права в государственных университетах России: Всероссийская студенческая научно-практическая конференция. - СПб.: Санкт-Петербургский университет, 1999. – Ч. 3. - С. 35-38. - 0,3 п.л.

4. Проблемы определения места федеральных конституционных законов в системе источников российского права // Актуальные проблемы правоведения: Сб. тезисов научной студенческой конференции

юридического факультета ЯрГУ; Яросл. гос. ун-т. - Ярославль, 1999. - С. 4-5. - 0,1 п.л.

5. Органические законы в конституциях стран СНГ и Балтии // Актуальные проблемы правоведения: Сб. тезисов научной студенческой конференции юридического факультета ЯрГУ; Яросл. гос. ун-т. - Ярославль, 2000. - Вып. 2. - С. 18-19. - 0,1 п.л.

6. К вопросу о конституционных терминах в обычном и органическом законодательстве // Юридические записки студенческого научного общества: Сб. тезисов научной студенческой и аспирантской конференций юридического факультета ЯрГУ; Яросл. гос. ун-т. - Ярославль, 2001. - Вып. 1. - С. 86-87.

7. Органические законы в конституциях России, Франции, Испании // Актуальные проблемы теории правовой системы общества: Сб. науч. тр. / Отв. ред. проф. В.Н.Карташов; Яросл. гос. ун-т. - Ярославль, 2001. - Вып. 1. - С. 81-85. - 0,3 п.л.

8. Особенности подписания органических законов Президентом Российской Федерации // Юридические записки Ярославского государственного университета им. П.Г.Демидова / Под ред. В.Н.Карташова, Л.Л.Кругликова, В.В.Бутнева; Яросл. гос. ун-т. - Ярославль, 2001. - Вып. 5. - С. 67-72. - 0,4 п.л.

9. Влияние российского федерализма на процесс органического законодательства: коллизии и способы их разрешения // Конфликты: политико-правовые аспекты / Под ред. проф. Н.В.Щербаковой. - Ярославль, 2001. - С. 93-99. - 0,4 п.л.

10. Органическое законодательство как источник феномена «lex qua non» // Единство и многообразие социальных конфликтов / Под ред. проф. Н.В.Щербаковой. - Москва - Ярославль, 2001. - С. 173-178. - 0,4 п.л.

11. Количество органических законов в Российской Федерации: предполагаемое и существующее // Актуальные проблемы теории правовой системы общества. Сб. науч. тр. / Отв. ред. проф. В.Н.Карташов; Яросл. гос. ун-т. - Ярославль, 2002. - Вып. 2. - С. 70-73. - 0,3 п.л.

12. Официальное опубликование и вступление в силу обычных и органических законов в Российской Федерации // Юридические записки молодых ученых и аспирантов ЯрГУ: Сб. статей / Отв. ред. проф. М.В.Лушникова; Яросл. гос. ун-т. Ярославль, 2002. - Вып. 1. - С. 9-12. - 0,3 п.л.

13. Этапы обычного и органического законотворчества в Российской Федерации // Юридические записки Ярославского государственного университета им. П.Г.Демидова / Под ред. В.Н.Карташова, Л.Л.Кругликова, В.В.Бутнева; Яросл. гос. ун-т. - Ярославль, 2002. - Вып. 6. - С. 48-53. - 0,3 п.л.

14. О суверенитете конституционных законов в системе нормативных правовых актов Российской Федерации // Вестник МУБиНТ: Сб. науч. тр. к 10-летию ун-та / Международный университет бизнеса и новых технологий. - Ярославль: МУБиНТ, 2002. - С. 172-179. - 0,6 п.л.

15. Конституционные и органические законы: к вопросу о терминах // Современные проблемы государства и права / Под ред. П.Н.Панченко, А.В.Никитина; Нижегородский филиал Московского гуманитарно-экономического института. - Нижний Новгород, 2003. - Вып. 2. - С. 42-47. - 0,4 п.л.

Общий объем опубликованных по теме диссертации работ - 4,6 п.л.